Deutscher Bundestag
6. Wahlperiode

Drucksache VI/3050

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (IV/1) – 680 70 – E – Ve 12/72

Bonn, den 27. Januar 1972

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften gemäß Artikel 2 des Gesetzes zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften**
h i e r: Verkehrs-/Wettbewerbspolitik in der Europäischen Wirtschaftgemeinschaft

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) vom 27. Juli 1957 übersende ich als Anlage den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für

eine Verordnung (EWG) des Rates über die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung im Bereich des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30. Dezember 1971 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Zur Information wird gleichzeitig die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu ihrem Vorschlag übermittelte Begründung beigefügt.

Brandt

Druck: Buchdruckerei R. Madel, 5307 Wachtberg-Villip
Alleinvertrieb Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1
Postfach 821, Goethestraße 54, Telefon 6 35 51

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung im Bereich des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 75, 79 und 87,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Vorschriften des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft räumen der Kommission die Befugnis ein, gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgelder festzusetzen, wenn sie gegen das Auskunfts- oder Nachprüfungsrecht der Kommission oder gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot oder das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung beherrschender Stellungen verstoßen. Diese Vorschriften sehen keine Verjährung vor.

Im Interesse der Rechtssicherheit erscheint es geboten, den Grundsatz der Verjährung einzuführen und die Einzelheiten seiner Anwendung zu regeln. Eine solche Regelung muß, um vollständig zu sein, sowohl die Befugnis zur Festsetzung von Geldbußen (Sanktionen) als auch die Befugnis zur Vollstreckung der durch Entscheidung festgesetzten Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgelder erfassen; in ihr sind die Dauer der Verjährungsfrist, der Zeitpunkt, an welchem die Verjährung beginnt, sowie die Handlungen zu bestimmen, welche die Verjährung unterbrechen oder hemmen.

Dabei ist einerseits den Interessen der Unternehmen und Unternehmensvereinigungen, andererseits den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis der Kommission Rechnung zu tragen.

Es erscheint sachgerecht, die Fristen, innerhalb welcher die Befugnis der Kommission zur Festsetzung von Geldbußen (Sanktionen) verjährt, nach der Art der Zuwiderhandlung zu bemessen. Die Vorschriften, aus denen sich die Befugnis der Kommission zur Festsetzung von Geldbußen (Sanktionen) ergibt, gehen von dem Grundsatz aus, daß Zuwiderhandlungen gegen das Auskunfts- oder Nachprüfungsrecht der Kommission leichtere, Zuwiderhandlungen gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot oder das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung beherrschender Stellungen dagegen schwerwiegende Rechtsverletzungen darstellen. Es ist deshalb gerechtfertigt, dieselbe Unterscheidung auch bei der Bestimmung der Verjährungsfristen zugrunde zu legen. Danach erscheint es angezeigt, die Verjährungsfrist bei Zuwiderhandlungen gegen das Auskunfts- oder Nachprüfungsrecht der Kommission auf drei Jahre und bei allen übrigen von dieser Verordnung erfaßten Zuwiderhandlungen auf fünf Jahre festzusetzen.

Der Rechtsvorteil der Verfolgungsverjährung kann den beteiligten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen so lange nicht gewährt werden, wie sie den Vorschriften des Verkehrs- oder Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zuwiderhandeln. Es ist daher vorzusehen, daß die Verjährung erst mit dem Tage beginnt, an dem die Beteiligten die Zuwiderhandlung abgestellt haben.

Außerdem ist es erforderlich, die Möglichkeit der Unterbrechung der Verfolgungsverjährung vorzusehen. Die Rechtswirkungen der Verfolgungsverjährung treten nur dann ein, wenn die zuständige Behörde während des Verjährungszeitraums hinsichtlich der Zuwiderhandlung untätig geblieben ist. Daher kann der Rechtsvorteil der Verjährung den Unternehmen und Unternehmensvereinigungen nicht mehr zugute kommen, wenn diese Behörde auf der Grundlage der geltenden Vorschriften zur Ermittlung oder Verfolgung der Zuwiderhandlung schreitet. Es ist deshalb vorzusehen, daß die Verjährung durch jede von der Kommission oder von einem Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission zum Zweck der Feststellung der Zuwiderhandlung vorgenommene Handlung unterbrochen wird. Darüber hinaus ist klarzustellen, daß diese Handlungen, sofern sie an ein beteiligtes Unternehmen oder eine beteiligte Unternehmensvereinigung gerichtet worden sind, die Verjährung mit Wirkung gegenüber allen an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen unterbrechen.

Die Entscheidungen, durch welche die Kommission gegenüber Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen Geldbußen (Sanktionen) oder Zwangsgelder festsetzt, stellen gemäß Artikel 192 Absatz 1 des Vertrages über die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vollstreckbare Titel dar. Es

erscheint angemessen, die Befugnis der Kommission zur Vollstreckung dieser Entscheidungen einer Verjährung von drei Jahren zu unterwerfen und zu bestimmen, daß die Verjährung mit dem Tage beginnt, an welchem die Entscheidung rechtskräftig geworden ist.

Es ist jedoch erforderlich, auch im Bereich der Vollstreckung die Möglichkeit der Unterbrechung der Verjährung vorzusehen. Die Rechtswirkungen der Verjährung treten nicht ein, wenn der Vollstreckungstitel geändert oder ein dahin gehender Antrag abgelehnt wird. Der Rechtsvorteil der Verjährung kann den zur Zahlung verpflichteten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen ferner dann nicht mehr zugute kommen, wenn die zuständige Behörde auf der Grundlage der geltenden Verfahrensvorschriften zur Zwangsvollstreckung schreitet. Es ist deshalb vorzusehen, daß Entscheidungen der Kommission, durch die der ursprüngliche Betrag der Geldbuße (Sanktion) oder des Zwangsgeldes geändert oder ein dahin gehender Antrag abgelehnt wird, sowie jede Handlung, die von einem Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission und zum Zwecke der zwangsweisen Beitreibung der Geldbuße (Sanktion) oder des Zwangsgeldes vorgenommen wird, die Verjährung unterbrechen.

Schließlich erscheint es angezeigt, eine Regelung zu treffen, nach welcher die Verjährung ruht, solange eine Zahlungserleichterung bewilligt ist –

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Verfolgungsverjährung

1. Die Befugnis der Kommission, wegen Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften des Verkehrs- oder Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Geldbußen (Sanktionen) festzusetzen, unterliegt der Verjährung. Die Verjährungsfrist beträgt

— drei Jahre bei Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über die Einholung von Auskünften oder die Vornahme von Nachprüfungen,

— fünf Jahre bei allen anderen von dieser Verordnung erfaßten Zuwiderhandlungen.

2. Die Verjährung beginnt mit dem Tage, an welchem die Zuwiderhandlung beendet worden ist.

Artikel 2

Unterbrechung der Verfolgungsverjährung

1. Die Verjährung wird unterbrochen durch jede Handlung, die von der Kommission oder von einem Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission zum Zwecke der Feststellung der Zuwiderhandlung vorgenommen wird.

Als Handlungen, welche die Verjährung unterbrechen, sind insbesondere anzusehen:

a) die Übersendung eines Auskunftsverlangens durch die Kommission oder die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats auf Antrag der Kommission sowie die Bekanntgabe einer Entscheidung der Kommission, durch welche die verlangte Auskunft angefordert wird;

b) die Übersendung oder die Vorlage eines schriftlichen Prüfungsauftrags durch die Kommission oder die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats auf Antrag der Kommission sowie die Bekanntgabe einer Entscheidung der Kommission, durch die Nachprüfungen angeordnet werden,

c) die schriftliche Mitteilung von der Einleitung eines Verfahrens durch die Kommission,

d) die schriftliche Mitteilung der von der Kommission in Betracht gezogenen Beschwerdepunkte.

2. In Absatz 1 genannte Handlungen, die an ein beteiligtes Unternehmen oder eine beteiligte Unternehmensvereinigung gerichtet werden, unterbrechen die Verjährung mit Wirkung gegenüber allen an der Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen.

3 Nach jeder Unterbrechung beginnt die Verjährung von neuem.

Artikel 3

Vollstreckungsverjährung

1. Die Befugnis der Kommission zur Vollstreckung von Entscheidungen, durch die wegen Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften des Verkehrs- oder Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Geldbußen (Sanktionen) oder Zwangsgelder festgesetzt worden sind, unterliegt der Verjährung. Die Verjährungsfrist beträgt drei Jahre. Die Verjährung beginnt mit dem Tage, an welchem die Entscheidung der Kommission rechtskräftig geworden ist.

2. Die Verjährung wird unterbrochen

a) durch die Bekanntgabe einer Entscheidung der Kommission, durch die der ursprüngliche Betrag der Geldbuße (Sanktion) oder des Zwangsgeldes geändert oder ein dahin gehender Antrag abgelehnt wird;

b) durch jede Handlung, die von einem Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission zum Zwecke der

zwangsweisen Beitreibung der Geldbuße (Sanktion) oder des Zwangsgeldes vorgenommen wird.

Nach jeder Unterbrechung beginnt die Verjährung von neuem.

3. Die Verjährung ruht, solange eine Zahlungserleichterung bewilligt ist.

Artikel 4

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am . . . . . in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel, am

Im Namen des Rates

Der Präsident

Memorandum

I. Vorbemerkung

Die Vorschriften des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sehen an verschiedenen Stellen die Befugnis der Kommission vor, gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen, die gegen das Auskunfts- und Nachprüfungsrecht der Kommission oder gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot oder das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung verstoßen, Geldbußen (Sanktionen) [1]) und Zwangsgelder zu verhängen.

Bisher sind folgende Bestimmungen dieser Art in Kraft getreten:

— Artikel 17 und 18 der Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des EWG-Vertrages [2]),

— Artikel 15 und 16 der Verordnung Nr. 17 (Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 8 und 86 des Vertrages) [3]),

— Artikel 22 und 23 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs [4]).

Entsprechende Regelungen enthält ferner der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Preise und Bedingungen im Verkehr gemäß Artikel 7, 75 und 79 Absatz 2 des EWG-Vertrages [5]), mit dessen Annahme in Kürze gerechnet werden kann.

Nach dem derzeit geltenden Recht unterliegt die Befugnis der Kommission zur Verhängung und Vollstreckung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern keinen zeitlichen Beschränkungen. Weder der EWG-Vertrag noch die erwähnten Verordnungen haben Bestimmungen über die Verjährung getroffen. Eine bestimmte Verjährungsregel läßt sich auch nicht dem ungeschriebenen Gemeinschaftsrecht entnehmen. Der Gerichtshof hat es in seinen Urteilen vom 15. Juli 1970 betreffend das „Internationale Chininkartell" [6]) ausdrücklich abgelehnt, aus dem Verjährungsgrundsatz, der den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten gemeinsam ist, konkrete Schlußfolgerungen für das Gemeinschaftsrecht zu ziehen. In den Urteilsgründen heißt es hierzu:

> „Die Vorschriften, aus denen sich die Befugnis der Kommission zur Verhängung von Geldbußen bei Zuwiderhandlungen gegen die Wettbewerbsvorschriften ergibt, sehen ..... keine Verjährung vor. Um ihren Zweck zu erfüllen, die Rechtssicherheit zu gewährleisten, müssen Verjährungsfristen im voraus festgelegt werden. Es ist Sache des Gemeinschaftsgesetzgebers, ihre Dauer und die Einzelheiten ihrer Anwendung zu regeln".

Nachdem der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechungspraxis den Grundsatz der Rechtssicherheit für die Unternehmen stets hervorgehoben hat, muß man diese Äußerung als Aufforderung an die zuständigen Organe der Gemeinschaft betrachten, die Frage der Verjährung zu regeln. Die Kommission schlägt vor, dieser Aufforderung durch die Annahme des anliegenden Verordnungsentwurfs zu entsprechen.

II. Zur Tragweite der vorgeschlagenen Verjährungsregelung

1. Der anliegende Verordnungsvorschlag erfaßt ausschließlich die Bereiche des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; er bezieht sich zudem nur auf Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgelder. Eine solche Beschränkung des sachlichen Geltungsbereichs der vorgesehenen Verordnung ist aus folgenden Gründen geboten:

— Die Frage der Verjährung hat bei dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts nur für die Verhängung von Geldbußen (Sanktionen) sowie die Beitreibung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern praktische Bedeutung. Zur Zeit bedarf daher nur die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung einer Regelung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber. Sollte sich später die Notwendigkeit er-

---

[1]) In den nachfolgend zitierten Vorschriften der Verordnung Nr. 11 und des Verordnungsvorschlags Nr. 66/225/EWG wird an Stelle des Wortes „Geldbuße" der Ausdruck „Sanktion" verwendet.

[2]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 52 vom 16. August 1960, S. 1121/60

[3]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 13 vom 21. Februar 1962, S. 204/62

[4]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175 vom 23. Juli 1968, S. 1

[5]) Kommissionsvorschlag Nr. 66/225/EWG vom 29. Oktober 1965 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 66 vom 7. April 1966, S. 964/66), geändert durch Dok. KOM(68) 289 endg. vom 25. Juli 1968 und neugefaßt durch Dok. R/83/70 (Trans 60) vom 23. April 1970

[6]) Rechtssache 41/69 (ACF Chemiefarma ./. Kommission), Rspr. EuGH XVI, 661, 686 f.
Rechtssache 44/69 (Buchler & Co. ./. Kommission), Rspr. EuGH XVI, 733, 752 f.
Rechtssache 45/69 (Boehringer GmbH ./. Kommission) Rspr. EuGH XVI, 769, 798 f.

geben, weitere im Gemeinschaftsrecht geregelte Tatbestände der Verjährung zu unterwerfen, so werden die diesbezüglichen Rechtsvorschriften ihren Standort in einer neuen Verordnung finden.

— Es ist auch nicht möglich, die Regelung der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung schon jetzt über die Bereiche des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts hinaus auf weitere Sachgebiete des EWG-Rechts auszudehnen. Bisher sehen nur die obengenannten, aufgrund der Artikel 75, 79 und 87 EMGV bereits erlassenen oder demnächst zu erlassenden Verordnungen die Verhängung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern vor; ob der Gemeinschaftsgesetzgeber der Kommission diese Befugnis auch für andere Rechtsbereiche einräumen wird, läßt sich im Augenblick noch nicht absehen. Die vorgeschlagene Verjährungsverordnung erhält damit nach der zur Zeit geltenden Rechtslage den Charakter einer abschließenden Regelung.

Die Kommission beabsichtigt allerdings, die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung auch für den Geltungsbereich des EGKS-Vertrages zu regeln. Um eine einheitliche Lösung dieser Fragen im EWG- und EGKS-Recht zu erreichen, erscheint es jedoch sinnvoll, zunächst die Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens im EWG-Bereich abzuwarten und die Regelung für den EGKS-Bereich später an der vom Rat beschlossenen Verjährungsverordnung auszurichten.

2. Der Gegenstand der vorgeschlagenen Verordnung wird im Titel mit den Worten „Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung" umschrieben. Der anliegende Entwurf knüpft damit an bekannte Vorstellungen aus den Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten an. Der allgemeine Rechtsgrundsatz der Verjährung gelangt im nationalen Straf- und Strafverfahrensrecht in doppelter Weise zur Anwendung:

— Der Verjährung ist erstens der materielle Strafanspruch des Staates unterworfen. Nach Ablauf einer bestimmten Frist erlischt die Befugnis der staatlichen Behörden und Gerichte, den Rechtsbrecher strafrechtlich zu verfolgen (Strafverfolgungsverjährung).

— Der Verjährung unterliegt zweitens die Befugnis des Staates zur Vollstreckung der rechtskräftig festgesetzten Strafen (Strafvollstreckungsverjährung).

Die Rechtsfragen, die im Rahmen der vorgesehenen Verjährungsregelung auf Gemeinschaftsebene zu lösen sind, entsprechen weitgehend denen des nationalen Straf- und Strafverfahrensrechts. Zwar besitzt die Gemeinschaft keine eigentliche Strafgewalt. Die Kommission ist aber ermächtigt, gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen Geldbußen (Sanktionen) zu verhängen. Diese Befugnis findet sich in den folgenden Vorschriften näher geregelt:

1. Artikel 17 und 18 der Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des EWG-Vertrages [1],

2. Artikel 15 der Verordnung Nr. 17 (Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages [2]),

3. Artikel 22 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs [3]).

Sie ist außerdem in dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Preise und Bedingungen im Verkehr gemäß Artikel 7, 75 und 79 Absatz 2 EWGV vorgesehen [4]).

Die Verhängung einer Geldbuße (Sanktion) kommt nach den genannten Bestimmungen nur bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen gegen die Regeln des Verkehrs- oder Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft in Betracht. Sie dient der Vergeltung einer in der Vergangenheit liegenden Gesetzesverletzung. Es handelt sich hierbei somit um eine hoheitliche Maßnahme mit repressivem Charakter, die nach Art und Funktion der echten Strafe nahesteht. Für den Gemeinschaftsgesetzgeber stellt sich deshalb die Aufgabe, eine Frist zu bestimmen, nach deren Ablauf die Befugnis der Kommission zur Verhängung von Geldbußen (Sanktionen) erlischt (Verfolgungsverjährung).

Das Gemeinschaftsrecht ermächtigt die Kommission ferner zur Beitreibung der von ihr festgesetzten Geldbußen (Sanktionen). Nach Artikel 192 EWGV stellen Entscheidungen der Kommission, die Unternehmen oder Unternehmensvereinigungen eine Zahlung auferlegen, vollstreckbare Titel dar; die Zwangsvollstreckung erfolgt nach den zivilprozeßrechtlichen Vorschriften des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat somit ebenfalls eine Regelung darüber zu treffen, bis zu welchem Zeitpunkt die Kommission berechtigt ist, Geldbußen- (Sanktions-) Entscheidungen zu vollstrecken (Vollstreckungsverjährung). Die Vorschriften des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft verleihen der Kommission

[1]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 52 vom 16. August 1960, S. 1121/60

[2]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 13 vom 21. Februar 1962, S. 204/62

[3]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175 vom 23. Juli 1968, S. 1

[4]) Kommissionsvorschlag Nr. 66/225/EWG vom 29. Oktober 1965 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 66 vom 7. April 1966, S. 964/66), geändert durch Dok. KOM (68) 289 endg. vom 25. Juli 1968 und neugefaßt durch Dok. R/83/70 (Trans 60) vom 23. April 1970)

außerdem die Befugnis, gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen durch Entscheidung Zwangsgelder festzusetzen. Derartige Regelungen sind in folgenden Vorschriften enthalten:

1. Artikel 16 der Verordnung Nr. 17 (Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages) [5],

2. Artikel 23 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs [6].

Mit dem Zwangsgeld hat der Gesetzgeber der Kommission ein Mittel zur Verfügung gestellt, um die Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften unmittelbar zu erzwingen. Die Voraussetzung für die Auferlegung von Zwangsgeldern sind jeweils dann erfüllt, wenn die beteiligten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen einer Entscheidung der Kommission, die sie verpflichtet, verbotene Verhaltensweisen abzustellen oder bestimmte Handlungen vorzunehmen oder zu dulden, nicht Folge leisten. Ein Verschulden ist dabei nicht erforderlich; es genügt, daß sich die Betroffenen im Zeitpunkt der Festsetzung des Zwangsgeldes objektiv im Widerspruch zu ihren gesetzlichen Verpflichtungen befinden.

Die Zwangsgelder unterscheiden sich damit grundsätzlich von den Geldbußen (Sanktionen). Während es bei der Geldbuße (Sanktion) um die nachträgliche Ahndung eines tatbestandsmäßigen und schuldhaften Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht geht, dient das Zwangsgeld der Beendigung eines gegenwärtigen rechtswidrigen Zustandes. Die Geldbuße (Sanktion) ist als Repressionsmaßnahme in die Vergangenheit gerichtet; das Zwangsgeld stellt demgegenüber ein Mittel des Verwaltungszwangs dar, mit dessen Hilfe die Kommission die Unternehmen und Unternehmensvereinigungen zu einem rechtmäßigen Verhalten in der Zukunft anhalten kann.

Dieser Unterschied ist auch für die vorgesehene Verjährungsregelung von Bedeutung: Die Regeln über die Verfolgungsverjährung beziehen sich ausschließlich auf die Befugnis der Kommission, Geldbußen (Sanktionen) festzusetzen. Das Recht zur Verhängung von Zwangsgeldern unterliegt mit Rücksicht auf den reinen Erzwingungscharakter dieses Verwaltungsmittels nicht der Verjährung.

Dagegen bedarf die Frage der Vollstreckungsverjährung auch im Hinblick auf Zwangsgeld-Entscheidungen der Kommission einer Regelung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber. Für die Beitreibung von Zwangsgeldern gelten dieselben Grundsätze wie für die Beitreibung von Geldbußen (Sanktionen). Es erscheint deshalb angezeigt, einheitliche Bestimmungen über die Vollstreckungsverjährung vorzusehen, die in gleicher Weise auf Geldbußen- (Sanktions-) und Zwangsgeldentscheidungen Anwendung finden.

3. Der Vorschlag der Kommission geht dahin, die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung für den Gesamtbereich des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in einer einzigen, auf die Artikel 75, 79 und 87 EWGV gestützten Verordung zu regeln. Der anliegende Verordnungsentwurf bezieht sich demgemäß erstens auf alle derzeit geltenden Vorschriften des oben bezeichneten Rechtsbereichs, die der Kommission eine Befugnis zur Verhängung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern verleihen. Er wird zweitens diejenigen Bestimmungen über Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgelder erfassen, welche in den in Zukunft zu erlassenenden Verordnungen des Rates auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik und der Wettbewerbspolitik vorgesehen werden.

Für die Konzeption einer einzigen Verjährungsverordnung spricht vor allem der Umstand, daß die Festsetzung von Geldbußen (Sanktionen) sowie die Beitreibung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern jeweils denselben Verfahrensregeln unterliegt. Die vorgeschlagene Regelung stellt deshalb gesetzestechnisch die einfachste Lösung dar. Mit ihr wird zugleich der Gefahr der Rechtszersplitterung vorgebeugt. Bei einer Einfügung der Verjährungsvorschriften in die Verordnungen Nr. 11, Nr. 17 und Nr. 1017/68 würde dagegen ein seinem Gegenstand nach einheitliches Gesetzgebungsvorhaben in mehrere Rechtssetzungsakte aufgespalten. Eine Ergänzung der genannten Verordnungen um umfangreiche, wörtlich gleichlautende Artikel wäre darüber hinaus auch gesetzestechnisch unzweckmäßig. Schließlich würde dieses Verfahren einen weiteren Nachteil mit sich bringen: die geplante Verjährungsregelung würde sich nicht auf zukünftige Verordnungen des Rates im Bereich des Verkehrs- und Wettbewerbsrechts erstrecken. Der Gemeinschaftsgesetzgeber wäre mithin gehalten, beim Erlaß weiterer Rechtsakte auf diesem Gebiet stets von neuem über die Frage der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung zu befinden, sobald er der Kommission die Befugnis zur Festsetzung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern einräumt.

Aus allen diesen Gründen wird vorgeschlagen, der im Entwurf verwirklichten Einheitslösung den Vorzug zu geben.

III. Zum Aufbau und Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung

1. Im Rahmen einer gestzlichen Regelung der Verjährung sind drei verschiedene Probleme zu klären. Es handelt sich um die Definition

— der im konkreten Fall geltenden Verjährungsfrist,

[5] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 13 vom 21. Februar 1962, S. 204/62

[6] Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175 vom 23. Juli 1968, S. 1

— des Zeitpunkts, in welchem sie zu laufen beginnt sowie

— der Handlungen, die den Lauf der Verjährungsfrist unterbrechen oder hemmen.

Diese Dreiteilung liegt den vorgeschlagenen Bestimmungen über die Verfolgungsverjährung (Artikel 1, 2) und über die Vollstreckungsverjährung (Artikel 3) zugrunde.

Bei der Abfassung dieser Vorschriften sind grundsätzlich die Lösungen übernommen worden, welche die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für die jeweiligen Fragen vorsehen. Von dieser Regel weicht der Verordnungsvorschlag nur dann ab, wenn auf das bereits geltende Gemeinschaftsrecht oder auf die Bedürfnisse der administrativen Praxis besondere Rücksicht zu nehmen war. Wo die gesetzlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten Unterschiede aufweisen, hält der vorgeschlagene Text eine mittlere Linie ein. Ein solcher Ausgleich ist aber nicht überall möglich, weil die nationalen Rechtsordnungen für einige Probleme Regelungen getroffen haben, die auf entgegengesetzten Konzeptionen beruhen. In derartigen Fällen mußte eine Entscheidung entweder für die eine oder für die andere Konzeption getroffen werden.

2. Diese allgemeinen Gesichtspunkte finden ihren Niederschlag in den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs:

— Artikel 1 Absatz 1 regelt die Fristen für die Verfolgungsverjährung. Die Vorschrift sieht eine Verjährungsfrist von drei Jahren bei Verstößen gegen das Auskunfts- und Nachprüfungsrecht der Kommission und eine solche von fünf Jahren bei Verstößen gegen Vorschriften des materiellen Rechts vor.

In den nationalen Rechtsordnungen ist die Verfolgungsverjährung unterschiedlich geregelt. Während in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen generell in drei Jahren verjähren (so in Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg), schreibt das niederländische Recht bei vorsätzlichen Verstößen gegen das Kartellgesetz eine Verjährungsfrist von sechs Jahren und bei fahrlässigen Verstößen eine solche von zwei Jahren vor.

Eine Differenzierung der Verjährungsfristen erscheint auch für die vorgesehene gemeinschaftsrechtliche Regelung geboten. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat bei der Festlegung des Mindest- und Höchstbetrages der Geldbußen (Sanktionen) in den Artikeln 17 und 18 der Verordnung Nr. 11, in Artikel 15 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 und in Artikel 22 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 zwischen Zuwiderhandlungen gegen das Auskunfts- und Nachprüfungsrecht einerseits und Zuwiderhandlungen gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot und das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung beherrschender Stellungen andererseits unterschieden. Aus der jeweiligen Ausgestaltung des Bußgeld-(Sanktions-) Rahmens in den zitierten Rechtsvorschriften muß entnommen werden, daß den an erster Stelle erwähnten Zuwiderhandlungen geringere Bedeutung zukommt, die zuletzt genannten Verstöße aber als schwerwiegende Gesetzesverletzungen zu qualifizieren sind. Es ist deshalb gerechtfertigt, bei der Bestimmung der Fristen für die Verfolgungsverjährung dieselbe Unterscheidung zugrunde zu legen.

Mit der dreijährigen Verjährungsfrist, die für Zuwiderhandlungen gegen das Auskunfts- und Nachprüfungsrecht der Kommission gilt, schließt sich der Verordnungsentwurf an die in Deutschland, Belgien, Frankreich und Luxemburg geltenden Regelungen an.

Für Verstöße gegen das materielle Recht ist dagegen eine längere Verjährungsfrist vorzusehen. Es erscheint angemessen, diese Frist auf fünf Jahre festzusetzen. Für eine fünfjährige Verjährungsfrist sprechen gewichtige Gründe. Zuwiderhandlungen gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot und das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung beherrschender Stellungen gehören zu den gravierendsten Verletzungen der gemeinschaftlichen Rechtsordnung. Bereits die ungewöhnliche Höhe der Geldbußen (Sanktionen), die in Artikel 18 der Verordnung Nr. 11, Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 und Artikel 22 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1017/68 für derartige Verstöße angedroht werden, zeigt, für wie schwer der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Zuwiderhandlungen hält. Sie erklärt sich aus der Tatsache, daß die obengenannten Verbote im System des Gemeinschaftsrechts nicht nur die Funktionen haben, die ihnen allgemein in den nationalen Rechtsordnungen zugewiesen werden. Sie dienen vielmehr in erster Linie der Beseitigung der Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Gewährleistung eines redlichen, unverfälschten Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft und damit dem obersten Ziel des Vertrages, der Errichtung eines gemeinsamen Marktes. Die Verletzung des Diskriminierungsverbots oder der materiellen Wettbewerbsvorschriften bringt daher für die Entwicklung der Gemeinschaft größere Gefahren mit sich als vergleichbare Zuwiderhandlungen im nationalen Recht für die Rechts- und Wirtschaftsordnung der Mitgliedstaaten. Aus diesem Grunde ist es gerechtfertigt, im Gemeinschaftsrecht längere Fristen für die Verfolgungsverjährung festzulegen als sie die nationalen Gesetzgebungen vorsehen.

Die in dem anliegenden Entwurf vorgeschlagene Verjährungsfrist entspricht außerdem den Bedürfnissen der Verwaltungspraxis. Die Ermittlung von Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot, das Kartellverbot und das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung beherrschender Stellungen wird dadurch

erschwert, daß die Kommission einerseits nur über begrenzte personelle Mittel verfügt, andererseits aber die Einhaltung dieser Regeln innerhalb des gesamten Wirtschaftsraums der Gemeinschaft, der sich zudem auf das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erstreckt, zu gewährleisten hat. Dieser Umstand trägt dazu bei, daß Zuwiderhandlungen der Unternehmen oft erst längere Zeit nach ihrer Begehung aufgedeckt werden. Eine ausgewogene und dabei wirkungsvolle Durchsetzung des Diskriminierungsverbots und der Wettbewerbsregeln ist nur dann gesichert, wenn der Kommission ein ausreichender Zeitraum für die Durchführung ihrer Ermittlungen zur Verfügung steht. Dieser Zeitraum ist mit fünf Jahren nicht zu lang bemessen.

Die Begrenzung des Verfolgungsrechts der Kommission auf fünf Jahre findet zudem eine gewisse Stütze in Artikel 43 des Statuts des Gerichtshofs. Diese Vorschrift bestimmt, daß bei Amtsfehlern der Gemeinschaftsorgane die Befugnis der Unternehmen, den erlittenen Schaden im Klagewege zu verfolgen, ebenfalls erst nach fünf Jahren erlischt [7]).

— Artikel 1 Absatz 2 legt den Beginn der Verfolgungsverjährung fest. Der Grundsatz der Gerechtigkeit gebietet, den beteiligten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen den Rechtsvorteil der Verjährung erst dann zu gewähren, wenn sie ihre Zuwiderhandlung abgestellt haben. Diese Regelung steht im Einklang mit den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten.

— In Artikel 2 werden diejenigen Handlungen festgelegt, welche die Verfolgungsverjährung unterbrechen.

Das Rechtsinstitut der Unterbrechung der Verjährung ist in allen Mitgliedstaaten anerkannt. Ihm liegt der allgemeine Rechtsgedanke zugrunde, daß der Rechtsbrecher nicht in den Genuß der Verjährung kommen darf, wenn der Staat Maßnahmen zur Ahndung der Tat ergreift. Dieser Grundsatz hat jedoch in den nationalen Rechtsordnungen eine unterschiedliche Ausgestaltung gefunden. Nach deutschen Strafrecht unterbricht jede richterliche Handlung, die wegen der Tat gegen den Täter gerichtet ist, die Verjährung. Für das Ordnungswidrigkeitenrecht ist dieser Grundsatz erweitert worden: neben den genannten richterlichen Handlungen wird auch bestimmten behördlichen Akten ein die Verjährung unterbrechender Charakter zuerkannt. Die vom französischen Code pénal beeinflußten Rechtsordnungen (Belgien, Frankreich, Luxemburg) verlangen für die Unterbrechung der Verfolgungsverjährung einen „acte d'instruction ou de poursuite". Das italienische Recht kennt einen enggefaßten numerus clausus von richterlichen Akten, denen diese Wirkung beigemessen wird. Das niederländische Recht schließlich unterscheidet zwischen „daden van opspoering" und „daden van vervolging"; nur die letzteren sind geeignet, die Verfolgungsverjährung zu unterbrechen.

Der Verordnungsvorschlag folgt der Konzeption des belgischen, französischen und luxemburgischen Rechts. Sein Artikel 2 bestimmt, daß jede Handlung, die gegenüber einem beteiligten Unternehmen oder einer beteiligten Unternehmensvereinigung zum Zwecke der Feststellung des Gesetzesverstoßes vorgenommen wird, die Verjährung unterbricht; dabei ist es unerheblich, ob derartige Handlungen von der Kommission selbst oder von einem Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission durchgeführt werden. Diese Regelung entspricht den geltenden Verfahrensvorschriften. Die Verordnungen Nr. 11, Nr. 17 und Nr. 1017/68 des Rates sowie die Verordnungen Nr. 99/63 und Nr. 1630/69 der Kommission umschreiben in detaillierter Form die Art und Weise der Ermittlung von Zuwiderhandlungen. Sie sehen ganz bestimmte Rechts- und Verfahrensakte der Kommission und der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vor, die alle dem abschließenden Ziel der formellen Feststellung des Gesetzesverstoßes dienen. Es erweist sich als zweckmäßig, jeder dieser Handlungen einen die Verjährung unterbrechenden Charakter zuzuerkennen.

Die erwähnten und durch eine Liste von Beispielen in Artikel 2 Absatz 1 näher erläuterten Rechts- und Verfahrensakte führen jedoch nur dann zur Unterbrechung der Verjährung, wenn sie mindestens einem beteiligten Unternehmen oder einer beteiligten Unternehmensvereinigung bekanntgegeben worden sind. Der Verordnungsvorschlag übernimmt damit den im französischen Rechtskreis geltenden Grundsatz, daß innerbehördliche Maßnahmen und Vorgänge, die sich zwischen verschiedenen Behörden abspielen, die Verjährung nicht unterbrechen.

Die Unterbrechung der Verjährung erstreckt sich andererseits auf alle Beteiligten, selbst wenn die zur Feststellung der Gesetzesverletzung vorgenommene Handlung sich unmittelbar nur an ein Unternehmen oder an eine Unternehmensvereinigung richtet. Der Verordnungsentwurf folgt auch insoweit den Vorstellungen der vom französischen code pénal beeinflußten Rechtsordnungen, die alle von dem Grundsatz ausgehen, daß die Unterbrechung der Verfolgungsverjährung nicht „in personam", sondern „in rem" wirkt.

Die vorgeschlagene Regelung trägt somit, insgesamt gesehen, in gleicher Weise dem Rechtsschutzinteresse der betroffenen Unternehmen wie dem Interesse der Kommission an einer wirksamen Verfolgung von Gesetzesverstößen Rechnung.

— Artikel 3 regelt die Vollstreckungsverjährung. Die Vorschrift findet Anwendung auf Entscheidungen der Kommission, durch die Geldbußen (Sanktionen) oder Zwangsgelder festgesetzt werden.

[7]) Aufgrund dieser Erwägungen hat sich auch der Generalanwalt GAND in seinen Schlußanträgen in den Rechtssachen Nr. 41, 44 und 45/69 („Internationales Chininkartell") für eine fünfjährige Verjährungsfrist ausgesprochen (vgl. Rspr. EuGH XVI, 706, 729).

Die vorgeschlagene Regelung stützt sich einmal auf allgemeine Grundsätze der nationalen Rechtsordnungen: in allen Mitgliedstaaten gilt die Regel, daß die Befugnis des Hoheitsträgers zur Vollstreckung rechtskräftig festgestellter Zahlungsansprüche innerhalb einer bestimmten Frist verjährt, falls der Lauf der Verjährung nicht unterbrochen oder gehemmt wird. Sie berücksichtigt außerdem das bereits bestehende Gemeinschaftsrecht: die Entscheidung Nr. 5/65 der Hohen Behörde vom 17. März 1965 „über die Verjährung von Forderungen aus den in Artikel 49 und 50 des EGKS-Vertrages vorgesehenen Umlagen" [8]) enthält Bestimmungen, die sich wegen der im wesentlichen gleichgelagerten Problematik auf die Vollstreckung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern übertragen lassen.

Der Verordnungsvorschlag sieht ebenso wie die Entscheidung Nr. 5/65 der Hohen Behörde eine Verjährungsfrist von drei Jahren vor, die mit der Rechtskraft der Entscheidung der Kommission zu laufen beginnt. Dieselbe Verjährungsfrist gilt im übrigen auch für die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden nach dem deutschen Ordnungswidrigkeitengesetz.

Die Bestimmungen über die Unterbrechung der Verjährung sind im Anschluß an die für die Festsetzung und Vollstreckung von Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgeldern geltenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts formuliert worden:

Die Kommission ist aufgrund der Verordnungen Nr. 11, Nr. 17 und Nr. 1017/68 berechtigt, die von ihr verhängten Geldbußen (Sanktionen) und Zwangsgelder bei Vorliegen bestimmter Umstände nachträglich herabzusetzen. Mit einer solchen Änderung des ursprünglichen Zahlungstitels entfällt zugleich die Voraussetzung für den Eintritt der zunächst in Lauf gesetzten Vollstreckungsverjährung. Es ist deshalb vorzusehen, daß jede Entscheidung der Kommission, die den ursprünglichen Betrag einer Geldbuße (Sanktion) oder eines Zwangsgeldes modifiziert, die Verjährung unterbricht. Eine entsprechende Regelung ist außerdem für den Fall zu treffen, daß die Kommission einen Antrag auf Herabsetzung einer Geldbuße (Sanktion) oder eines Zwangsgeldes ablehnt.

Der Rechtsvorteil der Verjährung kann den zur Zahlung verpflichteten Unternehmen und Unternehmensvereinigungen ferner dann nicht mehr zugute kommen, wenn die Kommission im Einklang mit Artikel 192 EWGV Maßnahmen zur zwangsweisen Beitreibung einer Geldbuße (Sanktion) oder eines Zwangsgeldes ergreift. Der Verordnungsentwurf bestimmt deshalb, daß Zwangsvollstreckungshandlungen, die von den Behörden oder Gerichten der Mitgliedstaaten auf Antrag der Kommission vorgenommen werden, zur Unterbrechung der Verjährung führen.

Diese Regelung wird durch die Tatsache gestützt, daß auch die Entscheidung Nr. 5/65 der Hohen Behörde allen Maßnahmen der Zwangsvollstreckung einen die Verjährung unterbrechenden Charakter zuerkennt. Von demselben Grundsatz geht außerdem das deutsche Ordnungswidrigkeitengesetz aus.

Schließlich ist es erforderlich, eine Regelung zu treffen, nach welcher die Verjährung ruht, solange eine Zahlungserleichterung bewilligt ist. Diese Bestimmung entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, der in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten anerkannt ist.

[8]) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 22. März 1965, S. 695/65